

Neuer Staat, endlich Frieden?

Lehren des „Statebuilding“ vom Kosovo über
Somaliland bis zum Südsudan



Dokumentation der
Podiumsdiskussion zum
Internationalen Friedenstag 2011
Bonn, 18. September 2011

Neuer Staat, endlich Frieden?

Lehren des „Statebuilding“ vom Kosovo
über Somaliland bis zum Südsudan

Dokumentation der Podiumsdiskussion zum
Internationalen Friedenstag 2011

Bonn, 18. September 2011

mit

Dr. Andreas Ernst,
Neue Zürcher Zeitung

Ulf Terlinden,
Diplompolitologe

Peter Schumann,
Universität Konstanz

Moderation: **Natascha Zupan,**
Leiterin der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

Grußwort: **Jürgen Nimptsch,**
Oberbürgermeister der Stadt Bonn

Eine Dokumentation der Diskussion von Dr. Susanne Reiff

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung

Evangelischer Entwicklungsdienst

Friedrich-Ebert-Stiftung

Editorial

- **Dr. Wolfgang Heinrich** | EED,
- **Marius Müller-Hennig** | FriEnt,
- **Martin Weinert** | FES

Der 21. September ist der Internationale Friedenstag der Vereinten Nationen. Für die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), den Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) und die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) war dies 2011 bereits zum vierten Mal der Anlass, eine Podiumsdiskussion zu einem aktuellen friedenspolitischen Thema zu veranstalten.

Ein friedenspolitisches Ereignis hat 2011 viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen: die Gründung der Republik Südsudan am 9. Juli 2011. In einem der am wenigsten entwickelten Ländern der Welt gilt es nun, nach Jahren des Bürgerkriegs einen funktionierenden Staat aufzubauen.

Dies ist eine enorme Herausforderung – für das Land selbst, aber auch für die internationale Gemeinschaft, die den Prozess der Staatsbildung unterstützen will. Weil es kein allgemeines Rezept für eine „richtige, friedliche und nachhaltige Staatsgründung“ gibt, wollten die Veranstalter bei der Podiumsdiskussion drei Staatswerdungsprozesse betrachten, um aus diesen Erfahrungen Lehren für die Gegenwart und Zukunft zu ziehen. Als Beispiele dienten Kosovo, Somaliland und eben Südsudan – drei Mal Staatswerdung, aber mit unterschiedlichen Voraussetzungen und auf verschiedenen Wegen. Während die Staatswerdungen in Kosovo und Südsudan klassische Beispiele für einen großen internationalen Einfluss sind, zeichnet

sich Somaliland durch eine weitgehend organische Entwicklung aus.

Was macht einen Staat überhaupt aus? Neben Merkmalen wie Grenzen und Legitimität, ist vor allem entscheidend, dass sich die Gesellschaft als nationale Gemeinschaft definiert. Dies gestaltet sich aber in vielen Nachkriegs-Situationen besonders schwierig, denn die Gesellschaft ist meist tief gespalten und die Idee einer staatlich verfassten Gemeinschaft ist ihr fremd. Die Menschen müssen erst wieder so viel Vertrauen gewinnen, dass sie weder Zweifel noch Vorbehalte dagegen haben, der politischen Gemeinschaft dieses Staates anzugehören, und anerkennen, dass die Institutionen des Staates nach einem überwiegend akzeptierten Regelwerk handeln. Dies ist die fundamentale Idee einer „verfassten Staatsgemeinschaft“, wie sie Dankwart Rustow in „Transition to democracy: Toward a dynamic model“ beschrieben hat.

Das Fehlen einer solchen Identifikation behindert nicht nur Staatswerdungsprozesse. Sie ist auch ein Kernelement der zahlreichen fragilen, schwachen oder vollständig kollabierten Staaten. Aber warum sind diese Staaten so schwach? Die Positionen hierzu gehen weit auseinander. Einige vertreten die These, dass das Projekt „Staatenbildung“ seit der Kolonialzeit gescheitert sei. Andere meinen dagegen, dass das Phänomen fragiler und gescheiterter Staaten mit schwierigeren

wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen zu tun habe und eher auf zu schwache staatliche Institutionen zurückzuführen sei. Je nach Betrachtungsweise werden unterschiedliche Strategien verfolgt, mit Staatsaufbau, Staatskonsolidierung und Staatswerdung umzugehen.

Welche Strategien zur Unterstützung von Staatswerdungsprozessen mehr oder weniger erfolgreich sein können, diskutierten am 18. September 2011 Dr. Andreas Ernst, Neue Zürcher Zeitung, der Diplompolitologe Ulf Terlingen sowie Peter Schumann von der Universität Konstanz, moderiert von Natascha Zupan, der Leiterin der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt).

Unterstützt wurde die Veranstaltung, die Teil des Programms der Bonner Friedenstage war, von der Bundesstadt Bonn. In seinem Grußwort bekannte sich Oberbürgermeister Jürgen Nimptsch zur Aufgabe des Friedenstiftens auch für Kommunen – Bonn sei nicht nur UN-Stadt, sondern auch eine Stadt des Friedens, nach dem Motto „Frieden. Peace. Paix. Bonn“.

Kosovo: Ein Staat anstelle eines Friedensschlusses

Kosovo ist ein Staat in der Schwebelage, ein unfertiger Staat. Über zehn Jahre dauert die Staatswerdung des Kosovo bereits an; sie begann mit dem Kosovokrieg 1998/99, während dessen die albanische Rebellenorganisation UÇK für die Unabhängigkeit des Kosovo kämpfte. Sie ist heute noch nicht abgeschlossen, denn bislang hat nur ein Teil der internationalen Staatengemeinschaft, darunter 22 Mitgliedsstaaten der EU, den am 17.02.2008 proklamierten Staat Kosovo anerkannt.

Vielfach verweigerte äußere Anerkennung

Diese begrenzte internationale Anerkennung schwächt die „äußere Staatswerdung“ des Kosovo eklatant. Während wichtige westliche Staaten Kosovo anerkannt haben, verweigern andere bedeutende Länder wie Russland, Brasilien, Indien, China und Südafrika ihre Billigung. Viele afrikanische und asiatische Staaten scheuen vor einer Anerkennung zurück, weil die Staatswerdung nach einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung nicht einvernehmlich zustande kam, sondern das Resultat einer Verständigung zwischen westlichen Mächten, der sogenannten „Quint“ (USA, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien) war. Der Internationale Gerichtshof musste auf Bitte der UN-Vollversammlung klären, ob die Unabhängigkeitserklärung gegen internationales Recht verstoßen

habe. Dies sei nicht der Fall gewesen, so das Urteil. Allerdings äußerten sich die Richter nur zur Unabhängigkeitserklärung als solcher – und nicht dazu, ob die daraus erfolgte Staatsgründung legitim gewesen war.

Die unvollständige äußere Legitimierung des Kosovo führt dazu, dass dem Land die Türen vieler internationaler Organisation verschlossen bleiben – wichtige Ausnahmen sind der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, wo Kosovo seit Juni 2009 Mitglied ist.

Innere Legitimität wächst ungleichmäßig

Will man den Grad der „inneren Staatsbildung“ beurteilen, so stehen dabei die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen sowie die Einhaltung der Prinzipien von Rechtsstaat und Demokratie im Mittelpunkt des Interesses. Auch hier verzeichnet die Staatswerdung des Kosovo offensichtliche Defizite: Die Justiz ist schwach und abhängig von der Regierung und teilweise auch von internationalen Akteuren. Beide greifen direkt in den Rechtsprozess ein. Auch mangelt es an Gleichheit vor dem Gesetz, denn an politische Exponenten, die für die Stabilität des Landes eine wichtige Rolle spielen, wagt sich die Justiz nicht heran.

Ein ausgewogenes System von „Checks and Balances“ – ein Kernelement de-

mokratischer Gesellschaften – existiert im Kosovo nicht. Die Exekutive verfügt über eine große Machtfülle, die auf einem stabilen Patronagesystem beruht. Dies ist auch für die zu einem Großteil unzulängliche Verwaltung verantwortlich, denn Posten im öffentlichen Dienst werden oft weniger aufgrund fachlicher Qualifikationen als aufgrund von Parteimitgliedschaft oder klientelistischer Beziehungen besetzt.

Das demokratische System des Kosovo hat aber auch einige positive Entwicklungen zu verzeichnen: So gründete sich beispielsweise 2010 aus der Zivilgesellschaft heraus die Partei Vetevendosje. Sie ist aus einer sozialen Bewegung entstanden, funktioniert jenseits des Klientelsystems und ist somit Ausdruck von Bürgergesellschaft. Zudem haben sich die Medien immer mehr zu einer vierten Macht im Staat entwickelt: Die Berichterstattung ist freier und frecher geworden und beinhaltet auch immer stärkere Kritik an der Regierungspolitik. Erfreulich zu beobachten ist auch, dass die Polizei eine gewisse Politikferne aufweist und zumindest die alltägliche, nicht-organisierte Kriminalität mit einigem Erfolg bekämpft.

Externe Akteure sogar mit exekutiver Macht ausgestattet

Die internationale Gemeinschaft hat die Staatswerdung des Kosovo von



Beginn an intensiv begleitet: mehrere Zehntausend Soldaten, Beamte und Experten waren und sind vor Ort im Einsatz. Neben der UN-Mission in Kosovo (UNMIK, die heute eher ein Schattendasein führt), der NATO Kosovo Force (KFOR), der EU-Rechtsstaatsmission EULEX, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), dem EU-Repräsentanten und dem International Civilian Office spielen auch diverse Botschaften eine große, ja teilweise sogar invasive Rolle.

Trotz und zum Teil auch wegen dieses Wildwuchses an internationalen Akteuren fehlt es vielen von diesen an einem wirklichen Verständnis des Konflikts und seiner Ursachen und darunter leiden dann auch die Lösungskonzepte. „Während für die Bevölkerung selbst der Konflikt primär einen Konflikt um Territorium und für Selbstbestimmung darstellte,

interpretierte ihn die internationale Gemeinschaft als einen Kampf um Menschenrechte“, stellte Dr. Andreas Ernst fest. Eine territoriale Lösung des Konflikts wurde deshalb von Beginn an ausgeschlossen – stattdessen wurde mit dem Ahtisaari-Plan der Minderheitenschutz in einem „multi-ethnischen Kosovo“ dekretiert. Die Suche nach einer Lösung des Konflikts jenseits der Wahrnehmungen und Wünsche der Konfliktparteien stellt heute eine Hypothek für den jungen Staat und für den Versöhnungsprozess zwischen Albanern und Serben dar.

Der anfänglich große Enthusiasmus der externen Akteure traf auf eine komplexe Auftragslage: Die UN-Mission in Kosovo (UNMIK) hatte die Aufgabe übernommen, das Territorium zu verwalten und somit oblag ihr quasi die Regierungsverantwortung. Mit längerfristiger Perspektive sollte sie

Institutionen aufbauen, damit sich das Territorium in Zukunft selbst verwalten kann. Aber ihr Mandat umfasste nur bedingt die Auseinandersetzung mit der Statusfrage. Diese wurde der internationalen Politik überlassen; die Mission sollte lediglich die politischen Prozesse anschieben, um die Statusfrage zu klären. Hiermit war UNMIK aber überfordert und so konzentrierte sich die Mission stattdessen darauf, den Staatsbildungsprozess zu unterstützen. Anstatt einen Friedensprozess voranzubringen, half man, einen Staat zu gründen. Genau hier liegt ein fundamentales Manko: Der kosovarische Staat entstand nicht als Folge eines Friedensschlusses, sondern anstatt eines Friedensschlusses. Daraus erklärt sich teilweise auch die mangelhafte interne und externe Legitimierung des neuen Staates.



→ **Dr. Andreas Ernst** ist Historiker und langjähriger Südosteuropa-Korrespondent der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) in Belgrad. Er berichtet seit über zehn Jahren aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawien und hat sich in einer Studie mit dem Staatsbildungsprozess des Kosovo auseinandergesetzt.

Somaliland: Organische Staatswerdung ohne internationale Anerkennung

Schon vor über 20 Jahren erklärte sich die Republik Somaliland – der Nordwesten des früheren Somalia – einseitig für unabhängig, nachdem der somalische Staat mit dem Sturz der Regierung 1991 zerfallen war und in einem bis heute andauernden Bürgerkrieg versank. Die Menschen in Somaliland wollten 1991 zu den alten Grenzen des ehemaligen britischen Protektorats zurückkehren. In vielerlei Hinsicht ist diese Staatswerdung geglückt, doch an anderen Hürden ist Somaliland bislang gescheitert. Dies führte zu einem Schwebezustand, der auch 20 Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung noch andauert.

Organische Staatswerdung im Inneren lässt sich durch fehlende externe Anerkennung nicht bremsen

Kein einziger Staat erkennt Somaliland bislang an. Somit verfügt das Land über keine externe Legitimität. Andererseits war die interne Staatswerdung durchaus erfolgreich: In der Bevölkerung herrscht ein breiter Konsens über die ethische Idee einer politischen Gemeinschaft.

Die politische Situation in Somaliland ist seit 1996 stabil. Seither finden keine Kämpfe mehr statt, zahlreiche demokratische Wahlen wurden abgehalten, die alle friedlich und fair

verliefen. Somit hat Somaliland in den vergangenen Jahren im Hinblick auf seine politische Leistung und gute Regierungsführung eine Führungsrolle in der Region eingenommen.

Das Besondere und Einzigartige am Staatsbildungsprozess in Somaliland ist die Tatsache, dass dieser ausschließlich auf internen Motiven und auf dem Willen der Bevölkerung beruhte, ihre eigenen Strukturen zu schaffen, um Stabilität und Frieden für die Bevölkerung zu garantieren. Von außen auf andere Teile Somalias einwirkende Beweggründe spielten hier keine Rolle. Die Staatswerdung entwickelte sich aus einer Reihe von Friedenskonferenzen, die stark von den traditionellen Älteren der Gesellschaft getragen waren und von den beteiligten Gesellschaftsgruppen finanziert wurden. Sie alle identifizierten sich stark mit den Friedenskonferenzen, die in den drei Hauptlandesteilen mit mehreren tausend Teilnehmern stattfanden.

Auch wenn das politische System sehr stabil ist, so gestaltet sich Demokratie in Somaliland noch sehr formal und besteht größtenteils nur an der Oberfläche und in Verfahren. Eine gelebte Demokratie ist Somaliland noch nicht – stattdessen befindet es sich im Übergang von einer Clangesellschaft zu einer verfassungsbasierten Gesellschaft. Die Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen ist nach wie vor gering, Klientelismus und Patronage sind weit verbreitet.

Dennoch haben die traditionellen Clan-Strukturen auch eine positive politische Wirkung: Sie tragen zur Stabilität des politischen Systems bei – wozu die rein formale politische Ordnung noch nicht imstande wäre.

Die aktuellen Zeichen sind positiv: Mit dem Regierungswechsel 2010 begann ein Reformprozess, der die politischen Institutionen stärkt und zum Beispiel auch das Steueraufkommen um 60 Prozent gesteigert hat. 2011 führte die Regierung ein kostenfreies Bildungssystem ein und verdoppelte die Gehälter aller öffentlich Bediensteten. Dies ist nicht nur ein Zeichen für das Austrocknen des bisherigen Patronagesumpfes, sondern auch für den Mut und Reformwillen der neuen Regierung.

Staatswerdung ohne den Rest der Welt

Externe Akteure spielten weder bei der Staatswerdung eine nennenswerte Rolle noch sind sie heute im Land sichtbar. Der Grund hierfür liegt nicht etwa in der Einsicht, dass externe Einmischung manchmal mehr Schaden anrichtet als Nutzen. Stattdessen konzentrierten sich alle internationalen Bemühungen auf die Bildung eines neuen somalischen Gesamtstaates in Mogadischu. Diese Politik ließ keinen Platz für eine eigene Staatsbildung Somalilands. Seit 2002 haben externe Akteure ihr



Engagement in Somaliland etwas verstärkt, jedoch primär auf technischer Ebene. Die Vereinten Nationen, Nichtregierungsorganisationen und andere betreuen Somaliland seit 20 Jahren von Nairobi aus, vor Ort unterhalten sie höchstens Zweibüros. Die Aktivitäten führt in der Regel ausschließlich lokales Personal durch. Nur ab und zu kommen Projektverantwortliche zu kurzen Besuchen nach Somaliland, was für diese nicht nur eine räumliche, sondern auch eine geistige Distanz gegenüber den Herausforderungen der Staatswerdung mit sich bringt.

Fazit: Der inneren Staatswerdung muss die äußere Staatswerdung folgen

Auch wenn sie den Vorstellungen der externen Akteure widerspricht, so scheint sich in Somaliland die These zu

bestätigen, dass eine fehlende internationale Anerkennung durchaus positive Aspekte haben kann: Somaliland will in seinem Streben nach Anerkennung mit einer guten Regierungsleistung und mit einem demokratischen System seine Staatswerdung stützen.

„Allerdings ist die Verweigerung einer formalen Anerkennung weder ein Modell noch ein Endlosmittel“, warnte Ulf Terlinden. Spätestens nach 20 Jahren fragt sich jeder Bürger: Verfolgen wir mit unserem Streben nach Anerkennung nur eine Fiktion, die nie zur Realität wird? Religiöse Kräfte nutzen bereits derartige Frustrationen für sich und stellen in Frage, ob der eingeschlagene Weg der Demokratisierung überhaupt der richtige für Somaliland sei.

In der Tat sind die Aussichten auf eine Anerkennung Somalilands durch die internationale Gemeinschaft sehr

gering: diese geht davon aus, dass mit einer Anerkennung am Horn von Afrika Grenzkonflikte verschärft werden. Daher müssten zunächst die Grenzfragen geklärt sein. Hilfreich wäre dabei, die externe Staatswerdung in einen verlässlichen internationalen Prozess zu gießen, an dessen Ende dann die Anerkennung Somalilands stehen könnte.

Für andere Staatswerdungsprozesse lohnt es sich auf jeden Fall, nach Aspekten zu suchen, die jener Eigenverantwortung der Gesellschaft in Somaliland nahekommen, denn eines steht außer Frage: Jene Staatswerdungsprozesse, die am Verhandlungstisch stattfinden, versprechen langfristig wesentlich mehr Erfolg als jene, die militärisch durchgesetzt werden.

→ **Ulf Terlinden** ist Diplompolitologe, arbeitet derzeit als Berater für internationale Organisationen am Horn von Afrika und promoviert zu Fragen von Governance in Somalia. Im Rahmen seiner Beratungstätigkeit hat er bereits für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit sowie für die Vereinten Nationen gearbeitet.



Südsudan: Internationale Lösungen lassen wenig Spielraum

Die Gründung der Republik Südsudan am 9. Juli 2011 stellte keine klassische Unabhängigkeitswerdung dar. Stattdessen sind die zwei neuen Staaten – die Republik Sudan und die Republik Südsudan – das Ergebnis eines mehr als 25-jährigen Bürgerkrieges, aus dem heraus beide Konfliktparteien einen Weg finden mussten, wie sie in Zukunft friedlich zusammenleben können. Hier gestaltet sich die Herausforderung genau umgekehrt zur Situation in Somaliland: „Auf die äußere Staatsbildung, die mit der völkerrechtlichen Anerkennung einhergeht, muss nun eine innere, organische Staatswerdung folgen“, so Peter Schumann.

Ein Staat ohne Frieden

Angefangen hatte der Bürgerkrieg mit der Agenda der Rebellenbewegung, einen neuen Sudan zu schaffen. Als sechs Monate nach Unterzeichnung des Friedensabkommens der Rebellenführer John Garang starb, war dies das Ende der Idee eines reformierten und vereinten neuen Sudan. Ab diesem Zeitpunkt vollzog sich im Süden ein kompletter Politikwechsel und die Sezession des Südens wurde primäres Ziel aller politischen und militärischen Aktivitäten.

Die Bilanz ist heute schon ernüchternd: Vieles deutet darauf hin, dass mit der Teilung ein dritter Bürgerkrieg in der Republik Sudan stattfindet, der sich mit der Teilung des Sudan in einen

nördlichen und einen südlichen Teil nur verschärft und sich von Darfur entlang der Grenze zum Südsudan ausweitet. Schon die Umsetzung des Friedensabkommens von 2005 zeigte große Defizite: Beide Parteien implementierten nur jene Abmachungen, die ihren eigenen partikularen Interessen entsprachen. Für den Süden war dies die Unabhängigkeit, für den Norden die Rückkehr zu einer Staatsidee, die keine Trennung zwischen Staat und Religion vorsieht und die eine Achtung der Menschenrechte nicht beinhaltet. Als Folge dieser unversöhnlichen Positionen stärkten beide Seiten ihre Streitkräfte. Im Süden fokussiert sich die Staatsbildung auf die Demonstration und Ausübung militärischer Macht. Hierfür fließen etwa 90 Prozent der Haushaltsmittel in die Finanzierung der Armee und der bewaffneten Sicherheitsorgane. Im Südsudan herrscht kein Frieden zwischen den ehemaligen Konfliktparteien und die Vereinbarung im Friedensabkommen zur Beendigung des Krieges innerhalb des Südsudan wird nicht verfolgt; immer wieder kommt es zu Massakern. Große Skepsis gegenüber dem Erfolg des Friedensprozesses und der Staatsbildung rufen nicht nur die im Norden ausgebrochenen Kämpfe hervor. Auch die Kapazitäten des im Südsudan entstehenden Staates scheinen der Herausforderung, Frieden und Stabilität durch politische Prozesse zu schaffen, nicht gewachsen zu sein.

Die Situation im Südsudan verlangt

wie viele andere Staatsbildungsprozesse Flexibilität im Denken und in der Berücksichtigung bestimmter Kriterien für die Staatsbildung. So zeigte sich etwa, dass die Festlegung territorialer Grenzen – eigentlich eine Grundvoraussetzung einer Staatswerdung – hier zunächst besser ausgeklammert wird. Das Thema hätte zu viel Zündstoff gehabt und wäre schnell Anlass für einen neuen Krieg zwischen zwei souveränen Staaten geworden.

Ein eigener Kosmos der internationalen Organisationen

Wie im Kosovo sind viele internationale Akteure im Südsudan präsent, es herrscht gar eine Art „Goldgräberstimmung“: Jeder hat bestimmte Vorstellungen davon, wie der neue südsudanesishe Staat auszusehen habe. Der Aufbau eines Bildungs- und Gesundheitssystems sowie etwa die Errichtung von Infrastruktur sind fest in der Hand internationaler Organisationen.

Die externen Akteure sind dabei in keiner Weise eine homogene Gruppe: Hier herrschen Interessenkonflikte und Konkurrenz um Ressourcen – ähnlich wie dies auch in Kosovo schon der Fall war. Statt Kooperation und geteilter Ziele gibt es vielfach Reibereien, die sich auch nachteilig auf den eigentlichen Friedensprozess auswirken. „To keep the peace within“ ist das Motto für jene Bemühungen, die den Frieden



innerhalb der internationalen Gemeinschaft herstellen oder bewahren sollen.

Ein Blick auf die UN-Mission in Südsudan weist abermals darauf hin, wie ein Mandat des UN-Sicherheitsrats vor Ort typischerweise umgesetzt wird. Es zeigt sich zum einen ein gewisser

Automatismus, mit dem globale Problematiken wie etwa die Wahrung der Menschenrechte oder die Verantwortung zum Schutz von Zivilisten das Portfolio der Mission mit bestimmen. Oft geschieht es auch, dass sich die partikularen Interessen der Mitglieder des zerstrittenen UN-Sicherheitsrats

im Mandat manifestieren, was zu teilweise widersprüchlichen Politiken der Friedensmission und anderer externer Akteure führen kann.



→ **Peter Schumann** ist Senior Fellow am Exzellenzcluster der Universität Konstanz und war zuvor lange Zeit für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) sowie für Friedensmissionen der Vereinten Nationen tätig, unter anderem in Sudan, Somalia, Irak und Kosovo und zuletzt als Regionalkoordinator und Vertreter der Vereinten Nationen im Südsudan (UNMIS).

Fazit: Ein internationales Engagement mit mehr Bescheidenheit, Offenheit und Flexibilität

Beim Rückblick auf die Unterstützung einiger Staatswerdungsprozesse in den vergangenen Jahren entsteht der Eindruck, dass die internationale Gemeinschaft eher Unfrieden als Frieden stiftet. Besonders kritisch bewertet Peter Schumann das Selbstverständnis der internationalen Staatengemeinschaft: „Wir insistieren zu oft auf einem Vorgehen nach unseren Normen. Stattdessen müssen wir lernen, mit lokalen Kräften in einen Dialog zu treten und zu schauen, auf welchen lokalen Gegebenheiten Peacebuilding und Statebuilding aufbauen können. Dies wird dann aber ein langer und oft nicht geradliniger Prozess.“ Dabei gibt es weit mehr Möglichkeiten – die unter Umständen erfolgversprechender sind – als nach gewohntem Schema auf die üblichen Akteure wie etwa Zentralregierungen zu setzen. Solche Alternativen zu identifizieren und damit herauszufinden, mit wem man verhandeln und Vertrauen aufbauen soll, ist nicht immer einfach. Welche Akteure sind für den Friedensprozess und die Staatswerdung entscheidend? Zu schnell legen sich die UN-Friedensmissionen meist auf einen Lösungsweg fest, anstatt auch andere Wege der Konfliktbearbeitung und Staatswerdung auszuprobieren.

Externe Akteure sollten das Risiko eingehen können, politische Lösungen für einen Konflikt auszuprobieren, die sich später vielleicht als nicht erfolgreich darstellen. Dies erfordert die Einsicht, dass nicht-staatliche Gewaltakteure oft

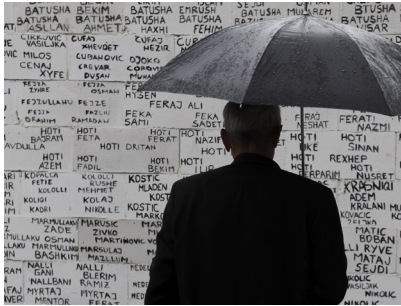
nicht vom politischen Prozess ausgeschlossen werden dürfen und daher die Bereitschaft und die Fähigkeit existieren müssen, Wege zu deren Einbindung zu suchen. Externe Akteure müssen sich von dem Anspruch lösen, dass jedes Projekt immer gelingen muss. Die Entwicklungszusammenarbeit setzt öfter so ein Risikokapital ein, wenn sie auf unterster Ebene politische Lösungen unterstützt, statt umfangreiche Papiere darüber zu verfassen, ob eine präsidiale Demokratie die passende Staatsform für einen zukünftigen Staat ist. Eine solche Risikobereitschaft, die eng mit der Suche nach den besten Lösungen verbunden ist, gibt es für Peacebuilding und Statebuilding bisher nicht.

Für Staatswerdungsprozesse ist es unerlässlich, zunächst grundsätzliche Fragen der politischen Konsolidierung sowie die Definition der Nachkriegsordnung mit lokalen Mitteln – also mit örtlichen Kommunikationsmethoden, Institutionen und Ressourcen – zu klären, bevor das Thema Staatsaufbau auf die Tagesordnung kommt. „Der Staatsbildungsprozess muss auf Strukturen aufbauen, denen die Bevölkerung vertraut“, forderte Ulf Terlinden. Das Beispiel Somaliland zeige, wie die Nutzung eigener Ressourcen für die Staatsbildung dazu führt, dass sich die Menschen mit diesem Prozess identifizieren, ihn als eigenes Projekt verfolgen und Vertrauen aufbauen. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens ist dabei für einen nachhaltigen Erfolg

des Staates erforderlich, jeglicher Zwang (auch in militärischer Dimension) äußerst hinderlich.

Solche Prozesse der Vertrauensbildung zu unterstützen – das ist eine Aufgabe, mit der die internationale Gemeinschaft viel Gutes erreichen und Frieden und Stabilität stiften kann. „Es muss den externen Akteuren gelingen, Räume und Zeitfenster zu schaffen sowie ein gewisses Maß an Sicherheit zu gewährleisten, damit die betroffenen Gesellschaften Vertrauen aufbauen und Legitimität herstellen können“, fasste Natascha Zupan, Moderatorin der Podiumsdiskussion und Leiterin der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung, eine zentrale Lehre aus den Staatswerdungsprozessen in Kosovo, Somaliland und Südsudan zusammen.

Jedoch hat sich der Handlungsspielraum der internationalen Akteure hierfür seit Ende der 1990er Jahre mit dem Wandel der Interventionsmuster und -ziele stark verändert. Anstatt Rahmen zu schaffen, innerhalb derer die Konfliktparteien Lösungen aushandeln können, verfolgen UN-Missionen heute primär das Ziel, fertige Lösungen zu verkaufen. Ihre Agenda ist von den Mitgliedern des Weltsicherheitsrats abgesegnet und lässt vor Ort oftmals nur wenig Spielraum, auf die Vorstellungen der Menschen einzugehen. So haben beispielsweise traditionelle, kreative und unkonventionelle Mechanismen zur Konfliktlösung oft keinen Raum mehr, weil die Verein-



ten Nationen diese Art von durchaus erfolgreichen Friedensvereinbarungen nicht mittragen oder anbieten können. An deren Stelle tritt eine globale Agenda, die von außen in den Konflikt hineingetragen wird. Prinzipiell stellte Peter Schumann fest: „Die UN mit all ihren Unterorganisationen können in diesen Nachkriegsgesellschaften weder effizient operieren noch als glaubhafte Partner auftreten.“ Ihre riesige Bürokratie sei schwerfällig und benötige in der Regel einen funktionierenden Staat als Partner, ihr politischer Handlungsspielraum werde durch global ausgehandelte Kompromisse im konkreten Fall oftmals unglaublich unwirksam.

Auch der zivilgesellschaftliche Beitrag zu Frieden und Staatswerdung hat in diesen komplexen Operationen häufig zu wenig Platz. Es gibt viele kleine Nichtregierungsorganisationen, die viel bewirken können, wenn man sie lässt und finanziell unterstützt. Sie arbeiten zum Beispiel stärker mit einem lokalen Bezug und fördern etwa wertvolle direkte Begegnungen zwischen einzelnen Menschen verfeindeter Gesellschaftsgruppen. Den Raum und die Sicherheit für solche persönlichen Begegnungen und für derartiges zivilgesellschaftliches Engagement kann allerdings nur die Politik bieten.

Peacebuilding und Statebuilding sind Prozesse mit einem langen Zeithorizont; ihre Konsolidierung dauert meist Jahrzehnte, wofür die internationale Staatengemeinschaft in der Regel

nicht die notwendige Geduld aufbringt. „Diese Prozesse dauern nicht nur lang, sondern vor allem immer länger als man möchte“, sagte Dr. Andreas Ernst. Die Mechanismen der externen Akteure entsprechen einem solch langfristigen Engagement nicht. Sie sind meist nur auf maximal wenige Jahre ausgelegt.

In Kosovo hat sich gezeigt, dass eine Mission, die mit unrealistischen Zielen überfrachtet ist, zum Scheitern verurteilt ist und möglicherweise das Gegenteil dessen bewirkt, was sie eigentlich anstrebt. Aber auch im Hinblick auf die Interpretation des Konflikts, der die Basis für einen Frieden und den Staatsaufbau darstellt, müssen die Lehren aus dem Kosovo als klare Warnung begriffen werden. Natascha Zupan brachte dies auf folgenden Punkt: „Internationale Akteure müssen verstehen, wie die Konfliktparteien und die betroffene Gesellschaft den Konflikt verstehen. Nur so können sie einen Ausweg aus dem Konflikt unterstützen. Entsprechend haben ihre Lösungsvorschläge nur Aussicht auf Erfolg, wenn sie die Konfliktursachen aus der Sicht der Betroffenen berücksichtigen.“

Doch gerade bei diesen Lösungsvorschlägen sollten internationale Akteure mehr Bescheidenheit üben und sich weniger, aber dafür erreichbare Ziele setzen. Diese müssen immer dem Grundsatz folgen: „So wenig und so kurz wie möglich intervenieren.“ Auch

deshalb ist es so wichtig, tiefsitzende Vorurteile abzubauen und den von Konflikt und Staatszerfall betroffenen Gesellschaften zuzutrauen, selbst Lösungen zu finden. Wenn es internationalen Akteuren gelingt, einen offenen Verhandlungsprozess zu initiieren und zu begleiten, bei dem die Betroffenen zusammenkommen, dann ist schon viel erreicht. Es hat sich als hilfreich erwiesen, Detailfragen wie etwa die Festlegung der Amtszeit des Ministerpräsidenten oder die Einrichtung zentraler versus dezentraler Strukturen zunächst auszuklammern. Sie können einen grundsätzlichen politischen Konsens zwischen den Konfliktparteien erschweren, wenn nicht gar verhindern.

Auch in Somaliland versäumten die internationalen Akteure, die Situation wirklich zu verstehen. Ihre Zurückhaltung gegenüber der Staatswerdung geschah unbewusst, weil sie sich auf die Geschehnisse in Mogadischu konzentrierten und nicht bereit waren, sich mit dem Gebilde Somaliland einzulassen. „Im Nachhinein betrachtet war diese Nichteinmischung wahrscheinlich ein großer Dienst an der Gesellschaft von Somaliland“, stellte Ulf Terlinden fest. Auf der anderen Seite sollte diese Diskussion nicht außer Acht lassen, dass viele Staatswerdungsprozesse (inklusive Deutschland nach dem 2. Weltkrieg) nur mit massiver externer Unterstützung erfolgreich waren. Externe Hilfe kann also in anderen Fällen als Somaliland durchaus notwendig sein. Und auch dort wird



die Anerkennung des Staates irgendwann benötigt, um dem Land eine solide politische Basis zu geben.

Die Beispiele Kosovo, Somaliland und Südsudan zeigen zahlreiche Schwächen des internationalen Engagements für Staatswerdungsprozesse auf. Dessen Wirksamkeit ließe sich

deutlich erhöhen, wenn die internationalen Akteure ihre Unterstützung evaluieren ließen und damit systematisch Lehren aus ihrem Handeln ziehen könnten. Das Instrument der unabhängigen Evaluierung, das in der Entwicklungszusammenarbeit fest etabliert ist und erfolgreich angewandt wird, existiert für internationale Frie-

densmissionen und politische Prozesse aber nicht. Dies ist ein weiteres Defizit, das wie viele andere behoben werden muss, um Staatsbildungsprozesse in Zukunft so zu unterstützen, dass aus ihnen stabile, friedliche und nachhaltige Systeme erwachsen.

Zusammengefasst...

- Statebuilding kann Peacebuilding nicht ersetzen.
- Nur wenn externe Akteure die Konfliktsituation verstehen, können sie Friedens- und Staatswerdungsprozesse erfolgreich unterstützen.
- Es gibt keine Blaupause – jede Situation ist einzigartig und verlangt individuelle Lösungen.
- Die internationale Gemeinschaft kann nicht für andere Frieden machen, die Verantwortung liegt primär in den Händen der vom Konflikt betroffenen Gesellschaft.
- Die Basis für Frieden und Staatswerdung sind Vertrauen und Legitimität. Um diese zu schaffen benötigt es Räume, Zeit und Sicherheit.
- Die Unterstützung von Transformationsprozessen verlangt Kreativität und Flexibilität statt Einheitslösungen „zu verkaufen“.
- Viele internationale Missionen sind zu ambitioniert ausgelegt und daher schon von Beginn an zum Scheitern verurteilt.



Die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) ist ein Zusammenschluss von staatlichen Organisationen, kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und politischen Stiftungen.

Ziel von FriEnt ist es, Kompetenzen zu bündeln, Vernetzung und Kooperation zu fördern sowie zu einer konflikt sensiblen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen. Gemeinsam wollen die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft für die vielfältigen Ansätze und Potentiale entwicklungspolitischer Friedensarbeit in Politik und Öffentlichkeit werben.

Die FriEnt-Mitglieder eint ihr Engagement für Frieden und Entwicklung. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrer Größe, in ihrem Auftrag, in ihrem Partnerfeld im Ausland und in ihren Projekt- oder Arbeitsansätzen. Diese vielfältigen Perspektiven und Erfahrungen wollen sie für eine gemeinsame und produktive Auseinandersetzung mit den Themen Frieden und Entwicklung nutzen.

→ www.frient.de



Der Evangelische Entwicklungsdienst e. V. (EED) ist ein Entwicklungswerk der evangelischen Kirchen in Deutschland. Aktuell fördert er rund 2000 laufende Projekte lokaler Organisationen. Der EED berät seine Partner und unterstützt sie finanziell. Er vermittelt Fachleute aus Europa in Projekte nach Übersee und vergibt Stipendien an Nachwuchskräfte aus Partnerländern.

Die Partner des EED sind Kirchen, christliche Organisationen und nichtkirchliche Träger. Mit ihnen gemeinsam arbeitet der EED weltweit für ein Leben in Würde. In Deutschland unterstützt der EED die Bildungsarbeit in etwa 700 Projekten von Gruppen und Gemeinden. Mit seiner Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit trägt der EED entwicklungspolitische Anliegen in Kirche und Gesellschaft.

Der EED und das Diakonische Werk der EKD gründeten im Jahr 2012 in Berlin das „Evangelische Werk für Entwicklung und Diakonie“. Darin schließen sich der EED und „Brot für die Welt“ zu einem Entwicklungswerk zusammen, es heißt dann: „Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst“.

→ www.eed.de



Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), eine gemeinnützige, private und kulturelle Institution, ist seit ihrer Gründung 1925 den Ideen und Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet. Sie verfolgt folgende Ziele:

- ▶ die politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im Geiste von Demokratie und Pluralismus fördern,
- ▶ begabten jungen Menschen unabhängig von den materiellen Möglichkeiten der Eltern durch Stipendien den Zugang zum Hochschulstudium ermöglichen,
- ▶ zur internationalen Verständigung und Zusammenarbeit beitragen.

Die FES will mit ihren Aktivitäten:

- ▶ die politische Erneuerung der sozialen Demokratie fördern,
- ▶ politische Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken,
- ▶ die Wirtschafts- und Sozialordnung gerecht gestalten,
- ▶ den Dialog zwischen Gewerkschaften und Politik vertiefen und
- ▶ die Globalisierung sozial gestalten.

→ www.fes.de



Impressum

Herausgeber:

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)
c/o BMZ
Dahlmannstr. 4
53113 Bonn

Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
Ulrich-von Hassell-Str. 76
53123 Bonn

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Verantwortlich:

Marc Baxmann, Marius Müller-Hennig (FriEnt)
Dr. Wolfgang Heinrich (EED)
Martin Weinert (FES)

Text und Redaktion: Dr. Susanne Reiff, to the point communication, Königswinter

Layout: kreutzberger . büro für visuelle kommunikation, Köln

Bildnachweis: Cover vorne: picture alliance/dpa; Presseamt Bundesstadt Bonn; F. Omer/flickr.com; UN Photo/Tim McKulka; UN Photo/Eskinder Debebe; Mattphoto/dreamstime.com; Weltkarte/niceshot/fotolia; Innenteil: S. 4: KFOR; Picture Alliance/dpa; UN Photo/JC Mcllwaine, Sandra Then, S. 6: F. Omer/flickr.com; Foreign and Commonwealth Office/flickr.com; Tristram Sparks/flickr.com, Sandra Then, S. 8: UN Photo/Paul Banks; Mattphoto/dreamstime.com; Dreamshot/dreamstime.com; Sandra Then; S. 10: Picture Alliance/dpa; Alfred Weidinger/flickr.com; UN Photo/Tim McKulka; S. 11: UN Photo/Afrim Hajrullahu; Teresa Krug/flickr.com; UN Photo/Eskinder Dedebe, S. 13: Sandra Dehn, Cover hinten: Picture Alliance/dpa; Teresa Krug/flickr.com; Dreamshot/dreamstime.com; UN Photo/JC Mcllwaine; Alfred Weidinger/flickr.com, Djembe/dreamstime.com.

ISBN: 978-3-86498-016-9

© November 2011

